

Assemblee elettive e comunicazione istituzionale

*Roberto Bin**

1. Il tema che mi è stato assegnato tocca argomenti un po' periferici rispetto alle interessanti relazioni che mi hanno preceduto, perché affronta il tema dell'uso che gli enti rappresentativi fanno e possono fare della comunicazione politica. La connessione però c'è, perché la comunicazione politica è uno dei compiti che sono stati affidati al CORECOM dalla legge istitutiva: l'art. 13, ultimo comma, della legge regionale 1/2002 indica infatti il Comitato come "organo consultivo della Regione per le attività di cui alla legge regionale 39/1992, ed in genere per tutte le iniziative, comprese quelle legislative, attinenti le politiche regionali dell'informazione e la comunicazione regionale di pubblica utilità". La legge 39/1992 disciplina "l'attività di comunicazione della Regione" e il "sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna". Credo sia una delle prime leggi regionali in materia di "comunicazione istituzionale".

Da allora le cose sembrano cambiate. La comunicazione pubblica sembra esser diventata ormai una cosa importante: da dodici anni si svolge, proprio a Bologna, una "fiera della comunicazione pubblica"; esistono leggi, anche statali, come la legge 150/2000 che detta appunto "la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"; sono state istituite associazioni professionali, fondate riviste specializzate, creati master universitari su questo tema; molte sono le iniziative e i progetti, tra cui quello che vede la Regione Emilia-Romagna collaborare con il Ministero della funzione pubblica per lo studio dei servizi di "comunicazione

(*) *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.*

istituzionale” attraverso gli Uffici per le relazioni con il pubblico. Insomma, sotto l’etichetta della “comunicazione istituzionale” o della “comunicazione pubblica”, fioriscono tante iniziative, le più diverse, ingenerando una certa confusione e una complessa sovrapposizione di piani: la comunicazione istituzionale si estende in ogni direzione, espandendosi radialmente in un ambito che va dalla funzione del “portavoce” dell’istituzione a quello della *customer satisfaction*, dalle “visite guidate” dei palazzi delle istituzioni all’accesso agli archivi. Ho atteso con ansia, in vista di questa relazione, di recuperare un recentissimo volume curato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal promettente titolo *Parlamento e cittadini. La comunicazione istituzionale nei parlamenti italiani ed europeo* (Maggioli, 2005): mi sembrava impossibile stendere la relazione senza conoscerlo ma, una volta aperto e letto l’indice, ho scoperto che esso parlava di palazzi, di obelischi, di mostre fotografiche, di visite guidate... No, non è di questo che intendo parlare oggi in questa sede, non ho la vocazione della guida turistica!

2. La “comunicazione pubblica” è diventata un contenitore che si va riempiendo delle cose più varie e diventa sempre meno frequentabile. È l’impostazione del tema che va imponendosi che non mi convince affatto. Tutta la comunicazione istituzionale viene concepita come un flusso *top to bottom*, dall’alto in basso: pur nel groviglio di iniziative un po’ confuse che vengono etichettate come “comunicazione istituzionale”, il filo di tessitura è l’idea comune che le istituzioni usino i canali d’informazione per comunicare se stesse, per fare del *marketing* che ha ad oggetto le proprie attività, le proprie strutture, la propria immagine. La comunicazione istituzionale sta scivolando sempre più – come accade per tanta parte della amministrazione (e dell’etica) pubblica – verso il modello aziendale, si orienta ad essere una tecnica di vendita. Si spiega allora perché il Ministro della funzione pubblica Mazzella si sia avventurato ad emanare una direttiva sulla *Rilevazione della qualità percepita dai cit-*

tadini (che si accompagna ad una non meno decisiva direttiva sul *Miglioramento del benessere organizzativo delle Pubbliche amministrazioni*), in cui questa inusuale e non pregevolissima (sotto il profilo linguistico) locuzione vale a tradurre l'indagine sulla *customer satisfaction* (come poi si spiega nel testo della direttiva), ossia una procedura che in genere – cito dal sito di una Business School americana – è destinata ad avere riflessi diretti su profitti, politica dei prezzi, crescita economica di un'azienda commerciale. Anche il progetto “URP degli URP” di cui è partner la Regione Emilia-Romagna ci spiega che i servizi di comunicazione istituzionale sono collegati alla *customer satisfaction* e al *marketing*; per altro verso, la legge 150/2000 ci conferma che “promuovere l'immagine delle amministrazioni” è parte saliente della *mission* della comunicazione istituzionale.

Insomma, ciò che passa per “comunicazione istituzionale” è più o meno interamente compreso tra questi due orizzonti: l'informazione-*marketing*, con cui i soggetti pubblici cercano di curare la loro immagine (e quindi questo orizzonte confina e, più spesso, sconfinava nella campagna elettorale) e l'informazione-divulgazione, con cui le amministrazioni cercano di migliorare l'applicabilità e l'efficacia delle proprie decisioni con un'adeguata spiegazione di come essa cambia le cose e come debba essere applicata (la legge 150/2000, per esempio, cita tra gli obiettivi prioritari della comunicazione istituzionale, “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione” e “illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento”). È, come si vede, una comunicazione monodirezionale, dal palazzo alla gente. Si delinea da qualche parte anche un flusso che proceda in senso inverso, dalla gente al palazzo? Certo, l'indagine sulla *customer satisfaction*, oppure “l'attivazione di processi di ascolto finalizzati alla individuazione dei bisogni” (cito dal *Codice deontologico* messo a punto dall'*Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*, l'associazione professionale nata già nel 1990 per “diffondere la cultura della

comunicazione e garantire ruolo e professionalità dei comunicatori pubblici”). Ma restiamo così pur sempre nella logica del “marketing istituzionale”: quelle attività stanno alla vecchia idea di “partecipazione” come i “consumatori”, o gli “utenti” stanno alla ben diversa figura del “cittadino”. La logica aziendale, con il suo buffo apparato terminologico d’importazione, si è sostituita a quelle vecchie formule così care alla teoria della democrazia. “I consumatori non sono i cittadini ed è un errore marchiano fondere insieme i due ruoli” (C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Bologna, 2003, p. 139), perché se la “comunicazione *bottom to up*” consiste nell’ascolto della *customer satisfaction*, ciò comporta che si seleziona tutto e solo ciò che il cittadino esprime solo il profilo, piatto e limitato, dell’interesse egoistico che nutre in quanto utente di un servizio. La partecipazione politica è riducibile alla sommatoria degli interessi egoistici degli utenti?

3. In fondo la legge regionale 39/1992 non dimenticava invece il profilo “partecipativo” della comunicazione istituzionale, forse perché era una legge “vecchia”, non aggiornata e adeguata all’imperante logica aziendalistica: ecco perché introduceva subito, tra le finalità della comunicazione istituzionale, la promozione di “una effettiva partecipazione della comunità regionale alla formazione ed attuazione delle sue (cioè, della Regione) scelte programmatiche, legislative e amministrative”. È dei “cittadini” che essa parla, non dell’utente-consumatore; ed è della creazione di “un più stretto rapporto informativo fra i cittadini e le istituzioni” che vagheggia. Era il 1992, la comunicazione non era ancora stata trasformata dal *web*, dalla telefonia mobile, dalla televisione digitale ecc.: ciononostante le finalità erano importanti e ambiziose. Ma – si dirà – di pure finalità si trattava, soltanto delle solite “norme programmatiche” che abbelliscono i primi articoli di ogni legge. In effetti la legge prevedeva che la Giunta elaborasse delle “linee di indirizzo relative alle iniziative di informazione, promozionali e pubblicitarie di pubblica utilità”: ma nessuna traccia di esse

sono riuscito a ritrovare in rete, il che mi fa supporre che questi indirizzi non siano mai stati presentati. D'altra parte, è vero che il CORECOM ha fra le sue competenze anche quella di formulare proposte sulla comunicazione pubblica, ma dai programmi del CORECOM degli ultimi due anni nemmeno mezza riga emerge che sfiori questo tema. Né, navigando tra fiere, master, progetti di "comunicazione pubblica" e direttive ministeriali mi è capitato di imbattermi in qualcosa che assomigli ad un'idea, uno spunto che segni l'interesse per una comunicazione istituzionale che non si riduca al *marketing* o al comunicato stampa, alla *customer satisfaction* o alla sportello URP.

4. E allora arrivo finalmente alla seconda parte del mio tema, ciò che le assemblee elettive possono fare sul piano della comunicazione. Che le istituzioni abbiano una funzione "informativa", è un'affermazione vecchia quanto il mondo. BAGEHOT, il famoso teorico della Costituzione inglese, scriveva a metà Ottocento (*La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 143 e 170 ss.) che una delle principali funzioni del Parlamento è informare; la chiamava la *funzione pedagogica*, che il Parlamento esercitava nei confronti dell'opinione pubblica – una concezione (e un linguaggio) che oggi sa un po' di crinoline, come era giusto per quell'epoca, in cui il dibattito parlamentare poteva forse ancora ambire ad offrire esempi e messaggi etici alla collettività, esprimendone la crema intellettuale e morale.

Ma subito dopo Bagehot individuava un'altra funzione fondamentale tradizionalmente esercitata dalle assemblee elettive, la *funzione informativa*: "l'intero Parlamento doveva conoscere quello che pensava ogni settore della nazione prima di decidere" (p. 173). Raccogliere informazioni, ascoltare e acquisire i dati è una delle condizioni che una struttura di rappresentanza deve assolvere se intende esercitare adeguatamente la sua funzione più propria, la rappresentanza appunto. Questa non è affatto un'idea ottocentesca, è un'idea centralissima anche e soprattutto nella nostra epoca. Però, pur essendo, la nostra, l'epoca dell'informazione e della tecnologia comunicativa, le

nostre assemblee elettive non impegnano affatto gli strumenti e non sfruttano le possibilità tecnologiche che consentano di esercitare in modo adeguato la loro funzione: non sembrano cogliere l'importanza di "istituzionalizzare" le connessioni tra informazione e rappresentanza. La rappresentanza è concepita, sotto il profilo istituzionale e delle procedure, come un dato statico, qualcosa che si esaurisce nell'elezione, nella "legittimazione" del rappresentante, ma poi non prosegue con una strumentazione specifica e continua.

Basti un solo esempio: se guardiamo come si svolge la "comunicazione" e la "informazione" all'interno delle nostre assemblee, troviamo nei loro regolamenti degli istituti tipici, che si chiamano interrogazioni, interpellanze, petizioni, inchieste; questi istituti risalgono alla tradizione seicentesca del Parlamento inglese; sono poi stati trascritti appena a metà Ottocento nei regolamenti parlamentari, in quello inglese come nei regolamenti dell'assemblea sabauda; sono sopravvissuti a tutte le vicende storiche italiane e sono ricomparsi nei regolamenti delle camere repubblicane; hanno attraversato tutte le modifiche subite dai regolamenti delle Camere rimanendo immutati e sono stati ricopiati dai regolamenti dei consigli regionali e delle assemblee degli enti locali. Perciò è da circa trecento anni che la strumentazione "formale", dotata di procedure regolamentari, dell'informazione all'interno delle istituzioni rappresentative è rimasta sostanzialmente ferma, mentre tutto è cambiato – ed ogni giorno ce lo ripetono tutti – nel mondo della comunicazione e delle tecnologie dell'informazione. La struttura informativa dell'apparato pubblico rappresentativo resta invece legata alle antiche figure della tradizione parlamentare: si preoccupa talvolta della "comunicazione istituzionale" intesa come diffusione di notizie più o meno agiografiche sull'attività propria, ma mantenendola del tutto indifferente all'esigenza di collegare ciò che avviene nell'assemblea con ciò che avviene nella società.

Se il "formato" della comunicazione di cui sono capaci le nostre Camere è costituito dalle rinomate rubriche di cronaca

parlamentare – per lo più collocate nel profondo della notte – ci si può meravigliare se il dibattito politico e l’informazione politica si svolge ormai a “Porta a porta” invece che in Parlamento? Ci si può meravigliare se i nostri leader corrono a comunicare le notizie che contano nella vita politica in televisione e non alle Camere? Ci si può meravigliare se le sedi istituzionali si sono svuotate di significato e ogni giorno lamentano a tutti i livelli la perdita del loro prestigio istituzionale? “L’essenza del ruolo del Parlamento – scriveva PIERRE AVRIL (*Il Parlamento francese nella V Repubblica*, Milano, 1976, p. 69) – non consiste nel detenere un “potere” più o meno mitico, bensì nel costituire un punto di passaggio obbligato verso il quale converge una massa di informazione su tutta la vita nazionale”. Questa frase descrive in qualche modo la funzione effettivamente svolta dalle nostre assemblee elettive?

5. La crisi delle assemblee parlamentari è tema oggi di gran moda. Da quando le assemblee regionali hanno dovuto scrivere lo Statuto – quelle poche che si sono decise a farlo – accettando il principio dell’elezione diretta del presidente della Giunta regionale e la conseguente clausola del *simul stabunt, simul cadent*, imposta dalla riforma costituzionale del 1999, vivono nella convenzione di aver abdicato alla principale delle loro funzioni e di aver subito una grave *deminutio capitis*. Ma la crisi delle assemblee parlamentari è un genere letterario che ha cent’anni e passa di storia. La causa prima di tale crisi è stata individuata nella difficoltà che le assemblee elettive incontrano nello svolgere efficacemente la funzione della rappresentanza.

Che cosa significa la rappresentanza oggi, in strutture parlamentari moderne? Anche se è difficile rispondere, è indispensabile porsi la domanda: se è nella rappresentanza che affonda la radice della crisi del ruolo parlamentare, è dalla rappresentanza che deve incominciare ogni cura. La comunicazione, l’informazione sono da sempre strumenti della rappresentanza: mentre buona parte dei ritmi e dei riti della vita parlamentare appare

come un residuo della tradizione, piuttosto che un ponte verso la modernità; l'informazione e la comunicazione sono all'epicentro della rivoluzione tecnologica. Allora, è così improprio pensare che sia dalla capacità di far funzionare il sistema comunicativo che possa iniziare un'opera di ristrutturazione della rappresentanza?

È evidente però che la risposta non può stare nel rafforzamento dell'editoria "di regime", né in una strategia di promozione dell'immagine, né nel *marketing* istituzionale, né nella *customer satisfaction*. Se l'immagine di un'assemblea è quella del luogo del dibattito autoreferenziale e della lentezza decisionale, è meglio non diffonderla quella immagine ed evitare che il cittadino la evochi mentre soppesa il costo della carta patinata che si ritrova in mano. Va interamente invertito il senso del flusso informativo: non si tratta di fare *marketing* e poi registrare come i consumatori reagiscano, secondo lo schema non tanto innovativo del messaggio elettorale-sondaggio d'opinione. Questa è una parte piccola del problema, la parte minore, più vecchia e un po' perversa. È la comunicazione istituzionale che oggi prevale, quella che motteggia gli stili, il linguaggio, i "valori" delle tecniche commerciali delle aziende. Forse per le aziende potranno ancora andare bene, ma nei sistemi democratici rivelano tutta la loro vuotezza e la profonda distanza dai problemi della rappresentanza democratica. Sono un vero inganno prospettico, dietro al quale si cela la profonda immoralità della confusione tra lo schema *marketing*-profitto e il circuito voto-responsabilità politica.

6. Occorre invertire la rotta dell'informazione istituzionale e compiere uno sforzo intellettuale per dotare l'assemblea elettiva di strumenti adeguati. La comunicazione istituzionale può fornire parte della strumentazione attraverso la quale le istituzioni parlamentari acquisiscono le informazioni necessarie ad ampliare la conoscenza dei presupposti e, ancor di più, degli effetti delle leggi che esse approvano. Pensare che per acquisire questi dati bastino le indagini "oggettive" condotte

da strutture tecniche interne o esterne all'assemblea è ancora una volta – credo – il frutto della corruzione “tecnicista” che ha intaccato il pensiero democratico. Non negherò certo l'importanza, che anzi ho sempre sottolineato, di dotare le istituzioni rappresentative del necessario supporto tecnico, di strumenti di conoscenza e di elaborazione. Ma nelle assemblee ci vuole forse più politica che tecnica – intendendo però per “politica” la capacità di rappresentare e di tradurre l'*input* in azione politica, non lo sterile “confronto politico” autoreferenziale. I “dati”, i “fatti” oggettivi non esistono, essi sono sempre filtrati da rappresentazioni di parte, influenzati dai punti di vista, riletti con gli occhiali degli interessi. Rappresentare significa perciò non solo acquisire gli interessi, ma anche i “fatti”: sono gli *stakeholder* – come è ormai obbligatorio chiamare i gruppi d'interesse se si vuole apparire scientifici – ad introdurre i dati e i fatti nelle sedi decisionali; dal loro contraddittorio nasce l'informazione “obiettiva”, che potrà poi essere verificata, completata, quantificata da ulteriore rilevazione o elaborazione tecnica. Ma la politica non può pensare di delegare ai tecnici la conoscenza della realtà, perché la realtà è politica, non tecnica! La realtà entra nella politica attraverso la rappresentanza e il suo elemento “dinamico”, la partecipazione: la partecipazione è il sangue che circola nelle vene della rappresentanza.

7. Dotare le istituzioni assembleari di un sistema di “comunicazione istituzionale” dovrebbe servire proprio a raggiungere questo obiettivo prioritario: attrarre gli *stakeholder* verso di loro (piuttosto che verso l'esecutivo) e “sfruttarli” per ottenere quella conoscenza non occasionale (cioè non dipendente dalla personale conoscenza o esperienza del singolo eletto) della realtà senza la quale la rappresentanza non esiste neppure. Ed è così che poi l'istituzione pubblicizza la sua immagine, si fa conoscere ed apprezzare. Perché, per esempio, non riflettere sulle esperienze di alcune fortunate trasmissioni televisive e pensare di usarne le tecniche per attrarre il pubblico verso il lavoro dell'assemblea? Ovviamente ciò comporterebbe la ne-

cessità di adeguare gli strumenti delle assemblee alla normale prassi comunicativa della radio o della televisione e decidersi a sostituire strumenti che non hanno più alcun rapporto con il modo in cui oggi si comunica nel vasto mondo “rappresentato”.

Si tratta anche di progettare “formati” adeguati. Ma qualcosa già c'è: noi abbiamo importato dal mondo anglosassone, per esempio, un formato della “comunicazione politica” che è interessante, perché sembra fatto apposta per la diretta televisiva: il *question time*. Rappresenterebbe – se correttamente “vissuto” e strumentato – un modo quasi ideale di allacciare un canale comunicativo tra assemblea e rappresentati, che dovrebbe soppiantare finalmente l'inutile ritualità dell'interrogazione e dell'interpellanza, magari in forma scritta o decentrata in Commissione – una ritualità quasi mai rispettata, del resto, dati i tempi e i contenuti delle risposte che arrivano, quando arrivano. Che accadrebbe invece se si diffondesse la prassi del *question time*, e questa fosse collocata in un'ora di grande ascolto e magari fosse possibile che intervenissero gli “spettatori” (anch'essi sottospecie dei “cittadini”, ma certo ad essi più omogenei di quanto lo siano i “consumatori”), direttamente o attraverso la mediazione di un membro dell'assemblea? Avremmo ancora il *leader* dell'esecutivo che snobba l'Aula e manda a rispondere l'ultimo dei suoi collaboratori? Avremmo ancora il deputato o il consigliere che si dichiara “soddisfatto” per il solo fatto di appartenere alla maggioranza? Avremmo ancora un dibattito assembleare autoreferenziale, fatto di discorsi vuoti di contenuto (o che tali appaiono ai più) ma che suonano densissimi di messaggi “politici” a chi abbia la chiave per decifrarli?

A me sembra opportuno cercare d'importare all'interno delle procedure di controllo politico un formato agile che sia studiato apposta per comunicare all'esterno in senso bidirezionale, consentendo al pubblico di intervenire nella dialettica politica “istituzionale” – che si svolge cioè nelle istituzioni e nelle loro sedi – tra l'assemblea e l'esecutivo; sarebbe un modo importante per avvicinare le istituzioni ai cittadini, per diffon-

dere l'educazione istituzionale (ecco riapparire la "funzione pedagogica" del Parlamento di Bagehot) in un paese che ne ha davvero pochissima, di migliorare le prestazioni dell'assemblea elettiva e la loro "funzione informativa". Perché le assemblee elettive devono rinunciare a questa prospettiva e lasciarla alle televisioni e alle radio, svuotando di senso il dibattito che si svolge nelle loro sedi? Ci sarebbe davvero tantissimo da inventare e sperimentare, ma la cosa che m'impresiona è che nessuno, nelle istituzioni rappresentative, sembra indirizzarsi in questa direzione. Si sfoglino gli Statuti delle regioni ordinarie, che dovrebbero essere gli strumenti più aggiornati: si parla sì di comunicazione, informazione e partecipazione, ma nelle ridondanti e inutili "norme programmatiche", perché poi si rifluisce nell'alveo delle procedure tradizionali, l'interrogazione, l'interpellanza, l'inchiesta e poi – grandi, originali e efficienti strumenti di partecipazione! – la petizione e l'iniziativa legislativa. Questi antichi ed inutili strumenti sono ovunque previsti, oltre mai si va.

8. Se questa è la critica che si può muovere alle istituzioni rappresentative – quelle che hanno faticosamente scritto gli Statuti – debbo però dire che molte idee non vengono neppure dall'altra parte, cioè dalla parte di chi si occupa professionalmente di comunicazione. L'associazione dei comunicatori che prima citavo sembra individuare il problema centrale della "comunicazione istituzionale" nell'esigenza di "murare" la figura professionale del "portavoce": lo capisco bene, si tratta di difendere una certa professionalità e evitare che essa venga totalmente confusa con quella, di non altissimo prestigio, del portaborse. Ma è appunto così che si compie lo schiacciamento della comunicazione istituzionale sul *marketing* unidirezionale. Come diceva giustamente Alessandro Pace, questa è una strada su cui le autonomie regionali potrebbero senz'altro muoversi e compiere passi innovativi: ma bisogna muoversi con intelligenza e soprattutto con creatività, perché tutto è da progettare e costruire *ex novo*. Ammettendo che dall'interno delle istitu-

zioni rappresentative sorga l'interesse, se non già proprio una domanda, verso la progettazione degli strumenti, delle forme, delle modalità a mezzo delle quali avviare la sperimentazione di un canale comunicativo in cui convogliare la partecipazione, occorrerebbe che qualcuno si preoccupasse di elaborare e prospettare quali soluzioni tecnologiche e quali potenzialità comunicative potrebbero essere utilmente impiegate. E credo che in ciò il CORECOM potrebbe svolgere un ruolo propositivo importante, riempiendo di senso quelle funzioni che la "vecchia", ma intelligente, legge regionale gli assegna.